

บทที่ 1

บทนำ

การพัฒนาเป็นกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงและการสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และความเป็นธรรมทางสังคม ความเสมอภาคทางการเมือง การรักษาวินัยธรรมที่ดำรงด้วยวิธีการบริหารที่เหมาะสม เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างคุณภาพชีวิตของคนให้ดีขึ้น

ตามความหมายทั่วไป การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กทีละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่างๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวขึ้น เติบโตขึ้น มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และเหมาะสมไปกว่าเดิม การดูว่ามีการพัฒนาเกิดขึ้นหรือไม่ วิธีการที่ใช้คือการเปรียบเทียบระหว่างสถานการณ์ของสิ่งหนึ่งสิ่งใดในช่วงระยะเวลาสองช่วงที่ต่างกัน ถ้าในปัจจุบันสภาพการณ์ของสิ่งนั้นดีกว่า ตอบสนองความต้องการของมนุษย์มากกว่า ก็ถือว่ามีการพัฒนาเกิดขึ้น

การพัฒนาไม่ใช่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจำเป็นในการพัฒนามนุษย์ และการพัฒนามนุษย์ก็จำเป็นต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นกัน

การพัฒนาจึงเป็นการใช้ความพยายามของคนด้วยการอาศัยความรู้ความสามารถแสวงหาเส้นทางในการสร้างกระบวนการทำงานอย่างมีระบบ มีระเบียบแบบแผน เพื่อรักษาสภาพที่ดีอยู่แล้วให้คงอยู่ต่อไป หรือเพื่อปรับปรุงสิ่งที่พอใช้ให้ดีขึ้น และยกเลิกสิ่งที่ไม่ดีออกไปการพัฒนาจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีกว่าเดิม มีกระบวนการต่อเนื่อง มีระบบทำงานที่แน่นอน และมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

ประธานาธิบดีทรูแมน ได้แถลงนโยบายในวันเข้ารับตำแหน่ง 20 มกราคม 1949 กรณีที่สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนองค์การสหประชาชาติที่ตั้งขึ้นใหม่ และยังให้การสนับสนุน

¹Gilbert Rise, *The History of Development : From Western Origins to Global Faith* (London : Zed Books, 2000) pp. 8-24 (อ้างในปฐม มณีโรจน์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการบริหารการพัฒนา, หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549).

การฟื้นฟูยุโรปในการก่อตั้งองค์การนาโต้เพื่อรับมือการคุกคามจากสหภาพโซเวียต และขยายความช่วยเหลือทางเทคนิคจากกลุ่มประเทศละตินอเมริกาไปยังประเทศยากจนอื่นๆ ซึ่งนโยบายนี้เองเป็นจุดเริ่มยุคการพัฒนา เป็นแนวคิดมิติใหม่ในการมองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีการแบ่งขั้วระหว่างประเทศพัฒนา กับประเทศด้อยพัฒนา เป็นการขยายอารยธรรมและการกินดีอยู่ดีสู่มนุษยชาติทั้งหมด ซึ่งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในความพยายามปลดปล่อยอาณานิคมเพื่อเข้าถึงตลาดใหม่ๆ เป็นการสนับสนุนการแทรกแซงอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อร่วมกันเพิ่มการผลิตและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ให้ดียิ่งขึ้น การเพิ่มการผลิตเป็นกุญแจไปสู่ความรุ่งเรืองและความสุขเป็นผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (GNP)

นโยบายของประธานาธิบดีทรูแมนข้อนี้ยืนยันความจำเป็นของการพัฒนาว่าเป็นการแก้ปัญหาของมนุษยชาติ

แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา คำว่าการพัฒนาถูกนำไปใช้ในความหมายที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น คือ เป็นเรื่องของความพยายามที่พัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น การพัฒนามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม และการพัฒนาต้องครอบคลุมซึ่งสิ่งต่างๆ ดังนี้

1. ความสามารถ (Capacity) หมายถึงพลังที่จะเปลี่ยนแปลงของคนในชาติหรือในชุมชนในการพัฒนาสถาบันทางสังคมและสถาบันทางการเมืองให้สามารถรับมือกับความต้องการกำหนดทางเลือกของอนาคตได้ด้วยตนเอง

2. ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ความเสมอภาคของมนุษย์ในความเท่าเทียมกันในการได้รับการจัดสรรทรัพยากร

3. ความสามารถหรืออิทธิพล (Empowerment) หมายถึง การที่บุคคลมีความสามารถหรือใช้อิทธิพลเพื่อเสนอประเด็นของตนหรือความต้องการเพื่อนำไปสู่นโยบายที่นำไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการของตนหรือชุมชนได้

4. กระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มองระยะเวลาที่ยาวนานและเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมนุษย์

ตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา สังคมโลกมีการพัฒนาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่จำนวนมาก โดดเฉพาะทางด้านสังคมศาสตร์ ตลอดจนการพัฒนาเกี่ยวกับแนวคิด หลักการ เทคนิคและวิธีการด้านการบริหารจัดการ เช่น การพัฒนาบทบาท

และภารกิจ การพัฒนาระบบและวิธีการวางแผน การพัฒนาระบบและวิธีการดำเนินงาน หรือเพื่อการพัฒนาการบริหารภาครัฐไปสู่ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด นอกจากนั้นสภาพสังคม การเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย

กรณีประเทศไทย บริบทที่สำคัญของการบริหารภาคราชการ ที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงประกอบด้วย

1. นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงริเริ่มและพัฒนาประเทศสู่ความทันสมัย เพื่อต่อต้านอิทธิพลของชาติตะวันตกพร้อมทั้งสถาปนาระบบราชการใหม่ โดยจัดตั้งส่วนราชการเป็นกระทรวง และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่กระทรวงปฏิบัติ มีการแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือนออกจากกันอย่างเด็ดขาด

2. ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2475 โดยกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนระดับสูงที่เป็นชนชั้นนำทางสังคมในขณะนั้น และเป็นคณะบุคคลที่ได้อำนาจในการปกครองและบริหารประเทศในระยะต่อมา ระบบราชการบริหารภาครัฐจึงผูกพันกันอย่างใกล้ชิดหรือรวมกันเข้าเป็นรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศโดยเฉพาะผู้นำในราชการทหารที่มีอำนาจในการปกครองประเทศ การดำเนินนโยบายต่างๆ ถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมือง แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2516 การบริหารภาครัฐมีการพัฒนามากขึ้น

3. หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนิสิต นักศึกษา มีการเดินขบวนประท้วงเพื่อต้องการเข้าไปตรวจสอบรัฐบาล นอกจากนั้นเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมืองและนักการเมือง บรรยากาศทางการเมืองระหว่างปี 2516 - 2519 ถูกมองว่าเป็นความไม่มั่นคงของประเทศ จนทำให้เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 มีรัฐบาลแต่งตั้งซึ่งพยายามกำหนดแนวทางการบริหารประเทศวางแผนการว่าจะใช้เวลาในการพัฒนาการเมืองการปกครองประเทศก่อนจะให้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยไว้ถึง 12 ปี จึงถูกต่อต้านจากนักวิชาการ ประชาชน จนมีคณะนายทหารมายึดอำนาจและยุบเลิกรัฐบาลก่อนจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2521 มีการจัดการเลือกตั้งต่อมา มีผู้นำทางการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง แต่ในที่สุดก็ถูกยึดอำนาจโดยคณะ ร.ส.ช. ในปี พ.ศ. 2535

ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2535 มีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐในสังคมไทยค่อนข้างมาก แต่เกิดการรวมกลุ่มในทางการเมืองเพิ่มขึ้น มีกลุ่มทุน นักธุรกิจเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองทำให้เกิดประเด็นการโต้แย้งทางความคิดและความขัดแย้งในสังคมสูงขึ้น การบริหารจัดการภาครัฐจึงมีปัญหาคความขัดแย้งตามมา เพราะต่างฝ่ายต่างพยายามครอบงำกันและกันเห็นได้อย่างชัดเจน

4. ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 การตื่นตัวในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตยในสังคมไทย ทำให้ฝ่ายทหารต้องลดบทบาทในทางการเมืองลง และยอมรับในหลักการความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อีกทั้งยังมีประเด็นปัญหาความขัดแย้งในผู้นำทางการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อมีการเลือกตั้งรัฐบาลใหม่อีกครั้งหนึ่งรัฐบาลจึงได้แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หากพิจารณาความเกี่ยวข้องระหว่างการบริหารภาครัฐกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้ดำเนินนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การและการบริหารภาครัฐที่มีความชัดเจน เช่น นโยบายการบริหารราชการ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี เป็นต้น นอกจากนี้การพัฒนาเทคโนโลยีระบบสารสนเทศต่าง ๆ ทำให้เกิดการตื่นตัวและตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน นักวิชาการ และกลุ่มต่างๆ ในการติดตามข้อมูลข่าวสาร การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการเมือง การปกครองและการบริหารงานขึ้น

5. เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กลุ่มเสื้อสีเหลืองลุกขึ้นมาขับไล่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี จนมีกลุ่มทหารภายใต้การนำของ พลเอกสนธิ บุญยรัตนกลิน ออกมาโค่นล้มยึดอำนาจรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อ 19 กันยายน 2549 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งใหม่ แต่กลุ่มเครือข่าย พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ยังคงได้รับชัยชนะกลับเข้ามาและมีกระบวนการขับไล่ "นอมินี" ของ พ.ต.ท.ทักษิณ จนทำให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีจากนายสมัคร สุนทรเวช มาเป็นนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ตามลำดับ ปัญหาการเมืองไทยยังก้าวไม่พ้นวังวนการต่อรองในทางธุรกิจ จนทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการศึกษาวิชาการเมืองและการบริหารรัฐกิจกับการพัฒนา จึงมีประเด็นในการสร้างความเข้าใจในคำที่เกี่ยวข้องกับคำว่า "การพัฒนา" ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นที่มาของการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพราะกระแสการพัฒนาเป็นกระบวนการที่จะเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันของสังคม และนำไปสู่ปัญหาการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารนั่นเอง